

Die Privatisierung der Staatsunternehmen: das Disinvestment-Desaster

Rieger, Hans Christoph

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rieger, H. C. (2001). Die Privatisierung der Staatsunternehmen: das Disinvestment-Desaster. *Indien - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 319-332. <https://doi.org/10.11588/ijb.2001.0.1259>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

Die Privatisierung der Staatsunternehmen: Das Disinvestment-Desaster

von
Hans Christoph Rieger

Nach den einschneidenden Wirtschaftsreformen im Juni 1991¹ war man geneigt anzunehmen, dass der Prozess der Liberalisierung der indischen Wirtschaft im Wesentlichen abgeschlossen oder zumindest von diesem Zeitpunkt an ein Selbstläufer sei. Diese Vorstellung hat sich als falsch erwiesen. Es gibt verschiedene Bereiche, zum Beispiel im Außenhandel, bei den offenen und versteckten Subventionen, auf den Finanzmärkten und auf dem Arbeitsmarkt sowie bei den Infrastrukturinvestitionen, in denen noch große Anstrengungen erforderlich sind, um die indische Wirtschaft auch auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu machen und damit der Armut im eigenen Lande erfolgreich den Kampf anzusagen.

In keinem Bereich hinken die notwendigen Schritte aber so hinter den ursprünglichen Ansagen hinterher wie bei der Privatisierung der indischen Staatsunternehmen. Noch immer befinden sich gut drei Viertel der indischen Industrieproduktion in staatlicher Hand, und die von wechselnden Regierungen angekündigten Privatisierungsziele werden regelmäßig nicht erreicht.

In diesem Beitrag werden nach einem kurzen Rückblick auf die Entstehung des Staatssektors seit der Unabhängigkeit die Bemühungen der jeweiligen Regierungen der letzten Dekade um Privatisierung von Staatsunternehmen bzw.,

¹Die Reformen wurden von der frischgewählten Regierung der Kongresspartei von Premierminister P.V. Narasimha Rao im Juni 1991 eingeleitet. Maßgeblich daran beteiligt war der Wirtschaftswissenschaftler der namhaften Delhi School of Economics der Universität Delhi und frühere Direktor der indischen Zentralbank, Prof. Dr. Manmohan Singh.

um den spezifisch indischen Sprachgebrauch zu benutzen, Disinvestment² des Staates dargestellt und kritisch beleuchtet.

1 Die Industriepolitik nach der Unabhängigkeit

Die geistigen Ursprünge der indischen Industriepolitik sind vielfältig. Die Ziele reichen von der Schaffung von Staatsmonopolen für Schlüsselindustrien über den Aufbau der physischen Infrastruktur bis zur Erwirtschaftung von Überschüssen zur Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung. Darüber hinaus erstrecken sich die Motive der staatlichen Industrieinvestitionen von der Bereitstellung ausreichender Mengen von lebensnotwendigen Konsumgütern für die Bevölkerung und von Zwischenprodukten für die Konsumgüterproduktion in angemessener Qualität und zu niedrigen Preisen bis zur Besetzung der Feldherrnhügel (commanding heights) der Wirtschaft, um diese besser kontrollieren und steuern zu können.³ Die Industrial Policy Resolution von 1948 reservierte Waffen- und Munitionsherstellung, Atomenergie, Eisenbahnen, Eisen- und Stahlerzeugung, Kohleförderung, Flugzeugherstellung, Schiffbau, Erdöl und die Herstellung von Kommunikationseinrichtungen für den Staat. Die Industrial Policy Resolution von 1956, die ab dem zweiten Fünfjahresplan Anwendung fand, teilte alle Industriezweige in drei Kategorien ein – die, in denen nur der Staat produzieren dürfe, solche, in denen bestehende privatwirtschaftliche Unternehmen neben der staatlichen Expansion weiter existieren durften, und der Rest. Diese Politik beruhte auf der Überzeugung, dass die Verantwortung für die als wichtig angesehenen Branchen der Industrie nicht der Privatwirtschaft überlassen werden könne und dass Wirtschaftswachstum und soziale Gerechtigkeit nur durch staatliche Planung und staatliche Investitionen zu erreichen seien. Zur Zeit des Kalten Krieges hatten viele Länder geschlossene Wirtschaften, und der Zugang zu Rohstoffquellen war der Schlüssel zum wirtschaftlichen Überleben.

Mit der Zeit haben sich die vom Staat geschaffenen Unternehmen in alle Bereiche der Wirtschaft ausgebreitet – von der Schwerindustrie wie Kohle- und Erdölförderung sowie Stahlerzeugung auf der einen Seite bis zum Betrieb von Hotels und der Brotbäckerei auf der anderen. Durch eine weitere Welle der Verstaatlichung während des von Indira Gandhi in den 70er Jahren

²Neben dem Terminus „disinvestment“ findet man gelegentlich in den offiziellen und sonstigen Verlautbarungen der indischen Presse auch das im angelsächsischen Sprachraum wohl gebräuchlichere Synonym „divestment“.

³Der von Nehru in Indien eingeführte Begriff „Feldherrnhügel“ stammt ursprünglich von Lenin, der damit gegenüber seinen Kritikern die Belassung von Teilen der Agrarwirtschaft und des Handels in privater Hand rechtfertigte. Es komme darauf an, dass der Staat die wichtigen bzw. strategischen „commanding heights“ der Wirtschaft besetzt. Den Begriff hatten die Fabian-Sozialisten in England aufgegriffen, von denen Nehru wichtige Impulse für seine Wirtschaftsphilosophie bezog.

ausgerufenen Ausnahmezustands kamen weitere Unternehmen zum Staatssektor hinzu, insbesondere im Bereich der Dienstleistungen, wie z.B. Banken und Versicherungen. Darüber hinaus ließen es die jeweiligen Regierungen ungern zu, dass Privatunternehmen, die in die roten Zahlen gerieten, geschlossen wurden und damit Arbeitsplätze verloren gingen. Daher hat der Staat immer wieder solche Unternehmen selbst übernommen und trotz steigender Verluste weitergeführt. So wurden zum Beispiel viele Textilunternehmen, die in den letzten dreißig Jahren oft durch schlechte Betriebsführung und mangelnde Anpassungsfähigkeit an neue Marktsituationen ruiniert worden waren, von der staatlichen National Textile Corporation (NTC) übernommen. Dieses Staatsunternehmen gehört heute zu den größten Verlustgeschäften der indischen Wirtschaft und verschlingt Jahr für Jahr riesige Summen, die dann für Investitionen in produktivere Unternehmungen fehlen.

2 Der Staatssektor heute

Mittlerweile gehören zum staatlichen Sektor des Bundes rund 240 Staatsunternehmen, die ein Kapital von etwa 211 Mrd. DM binden. Drei Viertel von ihnen machen Jahr für Jahr Verluste. Der jährliche Gesamtertrag aller Staatsunternehmen des Bundes lag nie über fünf Prozent und oftmals darunter, und wenn man die Energie- und Erdölunternehmen, die in Indien als Monopole die Preise diktieren können, herausgerechnet, lag er sogar fast ständig im Minus. In jedem Fall liegen die Renditen der Staatsunternehmen ständig fünf bis sieben Prozent unter den Zinssätzen für langfristige Staatsanleihen. Mit anderen Worten: Der Staat borgt sich das Geld für 12 Prozent und finanziert damit Unternehmungen, die im besten Fall sechs Prozent im Jahr abwerfen. Wären die betreffenden Mittel in der Privatwirtschaft investiert worden, hätten sie eine Rendite von durchschnittlich 15 Prozent erzielt.

Das Gesagte trifft im Wesentlichen auch auf die Zustände in den einzelnen Bundesstaaten der Indischen Union zu, in denen es etwa 1.000 weitere staatliche Unternehmen gibt. In dem oft als „Musterlände“ gesehenen Bundesstaat Punjab haben alle dem Bundesstaat gehörenden Unternehmen zusammen nur 0,04 Prozent Rendite bei einer Investition von insgesamt 3,4 Mrd. DM im Jahr 1998/99 erzielt. Bereits Mitte der 90er Jahre hatte G.S. Sahota, ein angesehener Wirtschaftswissenschaftler, 31 Staatsunternehmen im Punjab untersucht und festgestellt, dass die in sie investierten Ressourcen in der Privatwirtschaft 55 Prozent mehr zum Bruttoinlandsprodukt des Bundesstaates beigetragen hätten. Interessanterweise haben diese Feststellungen keine wirtschaftspolitischen Konsequenzen nach sich gezogen.

Ein wesentlicher Aspekt der Staatsunternehmen ist, dass sie mehr Arbeiter „beschäftigen“ als für eine effiziente Erzeugung erforderlich wären und somit eine Art versteckter Arbeitslosenunterstützung für eine gewerkschaftlich stark

organisierte Arbeiterschaft darstellen. Diese Arbeiter gehören zur privilegierten Schicht im „organisierten Sektor“, für die der Begriff „Arbeiteraristokratie“ geprägt wurde. In den etwa 240 Staatsunternehmen des Bundes allein sind fast 2 Millionen Menschen beschäftigt. Viele von ihnen dürften bei einer Privatisierung ihren jetzigen Arbeitsplatz verlieren, weshalb es kaum erstaunen dürfte, dass Gewerkschaften und Parteien des linken politischen Spektrums geschlossen gegen jede Form von Privatisierung bzw. Disinvestment sind.

Ein weiteres Problem der staatlichen Unternehmungen liegt in ihrer engen Verzahnung mit der Politik. Politiker konnten in den Staatsunternehmen Einfluss ausüben, etwa bei der Besetzung von Stellen, bei Standortentscheidungen, bei Fragen der Preisgestaltung, aber auch bei der Bereitstellung von Fahrzeugen und anderen Vorteilen für sich bzw. für ihre Günstlinge. Die Landesregierungen konkurrierten daher miteinander, um die Ansiedlung von Prestigeprojekten des Bundes in ihrem jeweiligen Staat durchzusetzen. Andererseits ist die haushaltsrechtliche Kontrolle durch das Parlament wenig flexibel, so dass die Manager von Staatsunternehmen, die meist aus dem Elitekader des Indian Administrative Service (IAS) kommen, in Erwartung penibler und eventuell die Karriere hemmender Einzelfragen in der Regel risikoscheu bleiben.

3 Die Reformpolitik nach 1991

Die mangelnde wirtschaftliche Effizienz des Staatssektors, die durch Überkapazitäten, Überbeschäftigung und Misswirtschaft gekennzeichnet ist, schlug sich vielfach auch in mangelhafter Qualität und Auswahl der erzeugten Produkte nieder, und damit war die indische Industrie auch international nicht wettbewerbsfähig. Sie musste durch sehr hohe und teilweise prohibitive Zölle sowie eine Vielzahl von Einfuhrbeschränkungen vor der ausländischen Konkurrenz geschützt werden. Die Einbindung knapper Ressourcen in einem unwirtschaftlichen Apparat führte 1991 zur Wirtschaftskrise, die die Wirtschaftsreformen von Manmohan Singh in der Regierung der Kongresspartei von Narasimha Rao auslösten. Eine neue Strategie wurde im Juli 1991 für den Staatssektor in einem Policy Statement ausgerufen, wonach der Staat die Industrie und die Wirtschaft dem privaten Sektor überlassen und sich auf die Gebiete konzentrieren sollte, in denen er eine besondere Verantwortung habe. Die Liste der 17 in der Industrial Policy Resolution von 1956 für den Staat reservierten Industriezweige wurde zunächst auf acht verringert und im März 1993 um zwei weitere reduziert. Gleichzeitig begann die Regierung der Kongresspartei mit zaghaften Versuchen, einen Teil des Staatssektors durch den Verkauf kleinerer und auch gemischter Aktienpakete an anlagefreudige Investoren zu veräußern. Dabei zögerte sie aber, die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an den Unternehmen aufzugeben, was verständlicherweise die erzielbaren Veräu-

ßerungsgewinne stark beschränkte. Immerhin setzte die Regierung einen nach seinem Vorsitzenden Rangarajan benannten Ausschuss zur Begutachtung der Umstrukturierung der Staatsunternehmen ein, dessen Bericht neben den fiskalischen Aspekten der Privatisierung auch das Ziel der Effizienzverbesserung der Unternehmungen ansprach.⁴ Der Ausschuss unterschied die weiterhin für den Staat reservierten von den ab sofort liberalisierten Industriezweigen und empfahl für die ersteren die Verringerung der Beteiligung des Staates auf 51 Prozent und in besonderen Fällen auf 26 Prozent. Für alle anderen Zweige sollte eine staatliche Beteiligung nur in besonders begründeten Fällen fortbestehen. Als erste Schritte empfahl der Ausschuss die Umwandlung der Staatsunternehmen in Aktiengesellschaften, die Bestimmung der angestrebten Höhe der staatlichen Beteiligung im Einzelfall, die finanzielle Sanierung und die Prüfung der Möglichkeiten, Anteile als Mittel der Ressourcenmobilisierung auszugeben. Dabei ist die Bestimmung des Einführungspreises besonders kritisch, da keine Erfahrungen vorliegen und Fehler in der Bewertung starke negative Auswirkungen auf die weiteren Privatisierungsbemühungen haben würden. Nicht zuletzt aus diesem Grunde empfahl der Ausschuss die Einsetzung eines ständigen Gremiums (Standing Committee on Public Enterprise Disinvestment), um Empfehlungen für die Privatisierung einzelner Staatsunternehmen zu erarbeiten und den Ablauf der Privatisierungsmaßnahmen durch Kontrolle und Evaluierung zu begleiten.

4 Die Disinvestment Commission der United-Front-Regierung

Nachdem 1996 die Kongresspartei die größte Wahlschlappe ihrer Geschichte erlitten hatte, übernahm eine United Front Regierung aus mehreren Parteien die Macht und griff die Frage der Privatisierung in ihrer Koalitionsvereinbarung, dem Common Minimum Programme of the United Front, erneut auf. Sie setzte den vom Rangarajan-Ausschuss geforderten ständigen Ausschuss ein, indem sie am 23. August 1996 eine Disinvestment Commission mit dem Auftrag schuf, ein längerfristiges Privatisierungsprogramm für die Staatsunternehmen zu erarbeiten, die die Regierung ihr zu diesem Zweck zuwies, den Umfang der Anteilsveräußerung zu bestimmen, die Wirtschaftsberater zur Durchführung der Privatisierung zu benennen, die Überwachung der Anteilsveräußerung zu übernehmen und dabei alle Entscheidungen über Instrumente, Preise, zeitliche Abfolge usw. zu treffen, den Privatierungsvorgang zu beobachten und die Regierung bei der Kapitalumstrukturierung zu beraten mit dem Ziel, die Privatisierungserlöse zu maximieren. Als vollamtlicher Vorsitzender der Disinvestment Commission wurde G.V. Ramakrishna ernannt, dem

⁴Report of the Committee on Restructuring Public Enterprises, New Delhi 1992.

ein ebenfalls vollamtlicher Sekretär (G. Ganesh) zur Seite gestellt wurde, der auch Vollmitglied der Kommission war. Darüber hinaus bestand die Kommission aus vier weiteren namhaften Persönlichkeiten, die als ehrenamtliche Mitglieder berufen wurden.

Dieser Kommission wurden als erster Schritt 40 Staatsunternehmen zur Begutachtung zugewiesen, zu denen in den Folgejahren weitere hinzukamen. (Eine Liste der zu verschiedenen Zeitpunkten zugewiesenen Staatsunternehmen findet sich in Tab. 2 am Schluss dieses Beitrages.) Insgesamt gehörte die Privatisierung von insgesamt 64 der etwa 240 Staatsunternehmen des Bundes zum Aufgabengebiet der Kommission.

Die Kommission hat ausgesprochen hart gearbeitet und in den drei Jahren ihres Bestehens der Regierung zwölf Berichte mit einem Gesamtumfang von insgesamt 960 Seiten zur Entscheidung und Durchführung vorgelegt.⁵

Für die Regierung, die 1997 ihre Parlamentsmehrheit verloren hatte, war das Arbeitstempo der Disinvestment Commission offenbar zu hoch. Das ständige Drängen der Kommission und die ständigen Erinnerungen, doch endlich Rückmeldungen über getroffene Entscheidungen und durchgeführte Maßnahmen zu geben, waren den Ministern im Kabinett ein Ärgernis. Im Januar 1998 modifizierte daher der betreffende Industrieminister das bis dahin sehr ausführliche Pflichtenheft (Terms of Reference) der Kommission und hob dabei besonders den beratenden Charakter hervor. Mit dem Ablauf der dreijährigen Amtszeit der Kommissionsmitglieder Ende November 1999 starb die Disinvestment Commission, die bis dahin für eine ernsthafte Privatisierungspolitik hervorragende Vorarbeiten geleistet hatte, einen traurigen Tod. Die Rücktrittsgesuche ihrer Mitglieder zum Ende der Amtszeit wurden von der kurz zuvor gewählten BJP-Regierung noch nicht einmal beantwortet.

5 Privatisierung unter der BJP-Regierung

Zwei Monate nach dem Ende der Disinvestment Commission wurde an ihrer Stelle ein eigenes Ministerium (Ministry of Disinvestment) eingerichtet mit dem Juristen Arun Jaitley als Minister. Jaitley wurde bereits ein halbes Jahr später, im Juli 2000, durch Arun Shourie, einen Journalisten, ersetzt. Im Februar 2001 wurde zusätzlich eine eigene Privatisierungsabteilung, das Disinvestment Department eingerichtet. Diese sollte viele der ursprünglich von der Disinvestment Commission durchgeführten Aufgaben übernehmen. Gleichzeitig wurde in einem Vierpunkteplan die Absicht der Regierung bekräftigt, den Staatssektor zu sanieren und zu verkleinern: Potenziell lebensfähige Staatsunternehmen sollten umstrukturiert und wiederbelebt werden; alle

⁵Die einzelnen Berichte können aus dem Internet bei der Credit Rating Information Services of India Limited (CRISIL), www.crisil.com, im pdf-Format heruntergeladen werden.

Staatsunternehmen, die nicht mehr wiederbelebt werden können, sollten geschlossen werden; der Staatsanteil an nicht strategischen Staatsunternehmen sollte auf 26 Prozent reduziert werden; und die Interessen der Beschäftigten in den Staatsunternehmen sollten vollständig geschützt werden.

Während die Disinvestment Commission in ihren Berichten immer wieder darauf hingewiesen hatte, dass ihre Empfehlungen als Gesamtpaket aufzufassen seien und seitens der Regierung nicht nach Belieben selektiv und partiell zur Anwendung kommen sollten, ermöglichte es die neue organisatorische Struktur der Regierung und den einzelnen Ministerien viel eher, die Maßnahmen im Einzelnen zu kontrollieren und zu beeinflussen.

Yashwant Sinha, der den bisherigen Finanzminister Chidambaran abgelöst hatte, sah die Privatisierung ohnehin zunächst nur unter fiskalischen Gesichtspunkten, da die erhofften Erlöse beim Verkauf von Staatsvermögen zur partiellen Schließung der Finanzierungslücken seines Etats herangezogen werden konnten. Jahr für Jahr nimmt die Unterdeckung des Staatshaushalts auf Bundesebene einen erheblichen Anteil des Bruttoinlandsprodukts in Anspruch. In Verbindung mit den Defiziten der Bundesländer sind das etwa zehn Prozent des Sozialprodukts. Addiert man nur vier der jährlichen Ausgabeposten zusammen, nämlich die Zinszahlungen für frühere Kreditaufnahmen, die Verteidigungsausgaben, die Löhne und Gehälter der Staatsbediensteten und die in vielen Bereichen üppig fließenden staatlichen Subventionen, so übersteigt die Summe die gesamten steuerlichen und sonstigen Staatseinnahmen. Selbst wenn der Staat alle anderen Funktionen einstellen und nichts mehr tun würde, gäbe es jedes Jahr ein Defizit und damit eine wachsende Staatsschuld. Das ist ein auf Dauer unhaltbarer Zustand. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass der Finanzminister mit Argusaugen die Finanzquelle des Privatisierungsprogramms im Blickfeld hat.

Durch die vom Finanzministerium im jährlichen Budget gemachten Vorgaben wurden ehrgeizige Ziele für die Privatisierungserlöse gesetzt, die allerdings bei weitem nicht eingehalten werden konnten. In Tabelle 1 sind den vom Staat gesetzten Einnahmezielen die tatsächlichen Einnahmen der betreffenden Jahre gegenübergestellt.

Nur im Fiskaljahr 1998/99 wurde das Ziel erreicht bzw. sogar übertroffen, während ansonsten die Privatisierungsleistungen Jahr für Jahr weit hinter den Absichten zurückblieben. Geht man der Sache aber auf den Grund, stellt man überrascht fest, dass gegen Ende des Fiskaljahres 1998/99, als das Ziel von 50 Mrd. IRs. wieder einmal in weite Ferne gerückt war, die Gewinn abwerfenden Staatsunternehmen des Erdölsektors, die alle drei unter das Ministerium für Petroleum und Erdgas fallen, angewiesen wurden, sich gegenseitig Anteile zu verkaufen bzw. abzukaufen. Die Indian Oil Corporation (IOC) wurde angewiesen, je 10 Prozent des Vermögens der Oil and Natural Gas Corporation (ONGC) und der Gas Authority of India Limited (GAIL) vom Staat

Tab. 1: Privatisierungserlöse: Ziele und Verwirklichung

| Fiskaljahr | Einnahmeziel (Mrd. IRs.) | Tatsächlich eingenommen (Mrd. IRs.) | Prozentuale Zielerreichung (%) |
|------------------------|-------------------------------------|--|---|
| 1995/96 | 70 | 3,6 | 5,2 |
| 1996/97 | 50 | 3,8 | 7,6 |
| 1997/98 | 48 | 9,1 | 19,0 |
| 1998/99 | 50 | 57,7 | 115,5 |
| 1999/2000 ^a | 100 | 26,0 | 26 |
| 2000/2001 ^b | 100 | 25,0 | 25 |
| 2001/2002 | 120 | | |

^aRevidierte Schätzung^bSchätzung der Confederation of Indian Industry

zu übernehmen. Die ONGC hatte je 10 Prozent Anteile von IOC und GAIL zu übernehmen, und die GAIL musste einen Anteil von 2,5 Prozent von der ONGC kaufen. Da der Staat in allen Fällen als Verkäufer der Anteile auftrat, kommt das Geschäft einer finanziellen Abschöpfung gleich, um Lücken des Staatshaushalts zu stopfen. Von Privatisierung kann dabei natürlich nicht die Rede sein – im Gegenteil, das Geschäft hat den Wert der betreffenden Staatsunternehmen gesenkt, so dass es in der Zukunft schwerer werden dürfte, sie zu angemessenen Preisen an private Investoren zu verkaufen.

Es wird ansonsten durch die Zahlen in Tabelle 1 deutlich, dass politische Absichtserklärungen der Regierung allein nicht ausreichen, um die Privatisierung tatsächlich durchzusetzen. Die Widerstände in einer Koalition, die maßgeblich auch auf Parteien des politisch linken Spektrums angewiesen ist, die sich die Proteste einzelner Interessengruppen zu eigen machen, sind offenbar zu groß, um das von den Technokraten der Disinvestment Commission erarbeitete Privatisierungsprogramm tatsächlich durchsetzen zu können.

6 Die Widerstände gegen die wirtschaftliche Privatisierung

Die ideologisch geprägten Widerstände gegen die Privatisierung von Staatsunternehmen beruhen einerseits auf sozialistischem bzw. kommunistischem Gedankengut, das in der Verstaatlichung der Industrieproduktion und der Umgestaltung der Produktionsverhältnisse einen historischen Schritt in Richtung einer besseren und gerechteren Gesellschaftsstruktur und dabei auch das Allheilmittel gegen die von der kapitalistischen Produktionsweise erzeugten Ungerechtigkeiten sieht. Dass diese Ideologie im Kalten Krieg ad absurdum

geführt wurde, ist für die Verfechter dieser Ideologie unerheblich. Andererseits tendieren die Anhänger der aus dem Freiheitskampf in Indien hervorgegangenen Ideen Gandhis in eine ähnliche Richtung. Sie sehen eine auf Habgier und Profitsucht aufgebaute Wirtschaftsform als etwas zutiefst Unmenschliches an. Sofern neben der Dorfökonomie überhaupt industrielle Produktion notwendig ist, muss diese im gesellschaftlichen Eigentum oder zumindest in staatlicher Treuhänderschaft geschehen. Gandhi verwendete selbst auch den Begriff „trusteeship“, wobei er allerdings den privaten Unternehmer zur treuhänderischen Verwaltung seines Kapitals im Interesse der Gemeinschaft meinte. Beide Richtungen, die linke wie die gandhianische Ideologie erhalten durch die negativen Erscheinungen der wirtschaftlichen Globalisierung neue Nahrung, was sich in einem besonders hartnäckigen Widerstand gegen jegliche Veräußerung von Staatseigentum an ausländische bzw. multinationale Konzerne niederschlägt.

Nicht zu unterschätzen sind die eher opportunistisch zu nennenden Widerstände jeder Oppositionspartei gegen Maßnahmen der jeweiligen Regierung. Opposition ist ein legitimes demokratisches Mittel, um die Regierung zu kontrollieren und zu gründlicher Arbeit zu zwingen, aber es kommt dabei gelegentlich zu allzu offensichtlichen Widersprüchen. Was man tut, wenn man an der Macht ist, steht zuweilen in direktem Gegensatz zu den Forderungen, die man erhebt, wenn man in der Opposition sitzt. Es war der Finanzminister der United-Front-Regierung, P. Chidambaram, der das Pflichtenheft der Disinvestment Commission zusammengestrichen hat, nachdem sie allzu zielstrebig gearbeitet hatte. Nachdem er nicht mehr an der Macht war, forderte er eine unabhängige Privatisierungskommission mit Handlungsvollmachten. Mittlerweile ist er für eine völlig autonome Disinvestment Commission, die in eigener Regie die Privatisierung durchführen und die Erlöse zur Schuldentilgung und zur Umstrukturierung des Staatssektors verwenden soll.

Besonders ernst zu nehmen sind natürlich die Proteste der Arbeiter der staatlichen Unternehmungen, wenn die Privatisierung droht. Selbst wenn bekannt und akzeptiert ist, dass nur wenige ihren Arbeitsplatz verlieren werden, fürchtet jeder Einzelne, dass es gerade ihn treffen könnte. Die Logik, wonach das durch Privatisierung ermöglichte Wirtschaftswachstum im Laufe der Zeit viel mehr Arbeitsplätze schafft, als durch die Privatisierung abgebaut werden, greift in Ermangelung ausreichender Sicherheitsnetze nicht. Die weitgehend aus dem britischen System übernommenen Rechte der Arbeiterschaft sind besonders ausgeprägt. Es haben sich Arbeitsgesetze herausgebildet, die dem gegenwärtigen Stand der industriellen Entwicklung Indiens weit voraus sind.⁶ Dabei ist der Kreis der so Begünstigten, nämlich die im modernen Industriesektor Beschäftigten, nur ein relativ kleiner Teil der indischen Ge-

⁶Diese Rechte hatten sich in langen Jahren der Industrialisierung Englands herausgebildet und sich mit steigendem Entwicklungsniveau ständig verbessert. Interessanterweise wurden sie in England unter der Regierung Margaret Thatcher erheblich zurechtgestutzt. In

samtbevölkerung. Es gibt eine Fülle miteinander konkurrierender und den einzelnen Parteien nahe stehender Gewerkschaften, die bisweilen auch stark ideologisch geprägt sind und über den Arbeitskampf hinaus ins politische Geschehen eingreifen. Unternehmer und Manager müssen oft mit mehreren Gewerkschaften Abschlüsse aushandeln. In dem ständigen Bestreben, neue Mitglieder zu gewinnen bzw. von anderen Gewerkschaften abzuwerben, werden von den Gewerkschaften oft extrem hohe Forderungen gestellt. Denn wer die größten Versprechungen macht, hat den größten Zulauf. Der im Februar 2001 beschlossene und bekannt gegebene Verkauf des Staatsunternehmens Bharat Aluminium Co. Ltd. (BALCO) an einen privaten indischen Konzern, Sterlite, hatte sofort einen unbefristeten Streik der gesamten Belegschaft zur Folge. Der Chief Minister des (neuen) Bundesstaates Chattisgarh, in dem eines der vier Werke liegt, Ajit Jogi, solidarisierte sich sofort mit den Arbeitern und warf der Bundesregierung vor, die Bewertung der Werke und die Annahme des Angebots von Sterlite auf korrupte Weise vorgenommen zu haben. Wenige Tage später erschien er vor dem höchsten Gericht mit einem über den Verkaufspreis liegenden Scheck und dem Anspruch, die Anteile des ehemaligen Staatsunternehmens für seinen Bundesstaat selber zu kaufen.

Auch der bevorstehende Verkauf von Anteilen der indischen Luftfahrtgesellschaft Air India hat die Arbeiterschaft auf den Plan gerufen. Die Gewerkschaften⁷ sind der Meinung, dass das marode Staatsunternehmen durch besseres Management und „etwas staatliche Unterstützung“ wieder in die Gewinnzone geführt werden könnte – dies obwohl die riesige Belegschaft etwa 750 Bedienstete pro Flugzeug ausmacht, während der Durchschnitt in privat geführten internationalen Fluggesellschaften bei etwa 250 liegt.

Auf die Problematik der Absicherung von Arbeitnehmern ging der Finanzminister ausdrücklich in seiner Etatrede 1998/99 ein. Dabei gab er zu, dass die Schließung von nicht lebensfähigen und nicht wieder belebbaren Staatsunternehmen in vielen Fällen nur am Problem der Entlassung von Arbeitnehmern gescheitert sei. Nach dem Industries (Development and Regulation) Act stünden den Arbeitnehmern lediglich 15 Tageslöhne für jedes abgeschlossene Arbeitsjahr zu. Um ein attraktiveres Angebot machen zu können, wurde ein freiwilliges Ausscheidungssystem (Voluntary Retirement Scheme) eingeführt, das die Abfindung auf 45 Tageslöhne für jedes Arbeitsjahr erhöhte. Außerdem wurde ein Strukturfonds eingerichtet, um die Mittel für die Entschädigung entlassener Arbeitskräfte bereitzustellen. Im Budget für das Jahr 2001/2002 wurde eine Lockerung der Arbeitsgesetzgebung angekündigt, um die erforderlichen Strukturanpassungen der Staatswirtschaft eher zu ermöglichen. Es

Indien haben sie sich aber gehalten, und die politischen Parteien sehen in der organisierten Arbeiterschaft ein wichtiges Wählerpotenzial.

⁷Es handelt sich u.a. um die A-I Employees' Guild mit 12.000 Mitgliedern, die A-I Cabin Crew Association, die A-I Pilots' Guild, die A-I Aircraft Engineers' Association und die A-I Aircraft Technical Officers' Association.

ist nicht verwunderlich, dass diese Ankündigung sofort scharfe Proteste der Gewerkschaften hervorrief.

Auch das Management von Staatsunternehmen steht der Privatisierung meist skeptisch gegenüber. Die in der Regel aus dem Elitekader der staatlichen Verwaltung, dem Indian Administrative Service (IAS) stammenden Bürokraten waren in Anhörungen vor der Disinvestment Commission einhellig der Meinung, dass sie für die effiziente Führung der Unternehmen mehr Autonomie brauchten. Gleichzeitig sprachen sie sich aber gegen die Privatisierung aus. Ein typisches Beispiel ist die Tourismusorganisation – Indian Tourism Development Corporation (ITDC) – deren Manager der Disinvestment Commission klar zu machen versuchten, dass sie nicht die Fünf-Sterne-Hotels der Ashoka-Gruppe aufgeben wollten, da es sich um ihr „Flaggschiff“ handele. Die Disinvestment Commission wollte wissen, welchen Dienst ein Fünf-Sterne-Hotel, das nur der Elite zur Verfügung steht, der Allgemeinheit gegenüber leistet, und erhielt die verblüffende Antwort: „Wir stimmen Ihnen auf der intellektuellen Ebene zu, aber wir wollen das Ashoka trotzdem behalten.“

Auch kein Ministerium will die Staatsunternehmen freiwillig abgeben, die unter seinen Fittichen stehen. Denn die Kontrolle über das Management, die Möglichkeit, Beamte jederzeit ersetzen oder rotieren lassen zu können, die Vergabe oder Zurückhaltung von Vergünstigungen sowie in Einzelfällen auch die Möglichkeit, selbst Vergünstigungen zu empfangen, sind starke Motivationen für den Widerstand bzw. zumindest eine zögerliche Haltung gegenüber der Privatisierung. Ein durchaus verständliches Revierdenken wird hier sichtbar. Der Zusammenhalt von Ministern im Kabinett und in den Korridoren der Macht ist gerade dann besonders stark, wenn die Regierung selbst schwach ist. Daher wird jeder Minister unter seinen Kollegen die Mitstreiter suchen und finden, die er zur Unterstützung seiner Revierinteressen braucht. Es verwundert daher keineswegs, dass das Verteidigungsministerium und das Energieministerium ihre Staatsunternehmen aus dem Privatisierungsprogramm der Regierung heraushalten wollen und dass das Kommunikationsministerium die Veräußerung von Anteilen auf 49 Prozent beschränken will, um so die Kontrolle über das Management beibehalten zu können.

So wird jede Privatisierung zu einem Kampf mit ablehnenden Gewerkschaften, revierbewussten Bürokraten, negativen Oppositionspolitikern und sogar eigenen Kabinettskollegen. Daher spräche in der Tat viel für die Schaffung einer unabhängigen Instanz, die mit der Kompetenz für Entscheidung und Durchführung der Privatisierung der indischen Staatsunternehmen ausgestattet wäre, um das, was alle Beteiligten im Abstrakten für richtig halten, endlich im Interesse des Wachstums der Wirtschaft praktisch realisieren zu können.

Tab. 2: Staatsunternehmen, die der Disinvestment Commission zur Bearbeitung überwiesen wurden

Erste Liste – September 1996

| | | |
|----|--|-----------|
| 1 | Air India | AI |
| 2 | Bharat Aluminium Co. Limited | BALCO |
| 3 | Bharat Earth Movers Limited | BEML |
| 4 | Bharat Electronics Limited | BEL |
| 5 | Bongaigaon Refineries & Petrochemicals Limited | BRPL |
| 6 | Container Corporation of India Limited | CONCOR |
| 7 | Engineers India Limited | EIL |
| 8 | Fertiliser & Chemicals (Travancore) Limited | FACT |
| 9 | Garden Reach Shipbuilders & Engineers Limited | GRSEL |
| 10 | Gas Authority of India Limited | GAIL |
| 11 | Hindustan Aeronautics Limited | HAL |
| 12 | Hindustan Copper Limited | HCL |
| 13 | Hindustan Latex Limited | HLL |
| 14 | Hindustan Zinc Limited | HZL |
| 15 | Hotel Corporation of India Limited | HCIL |
| 16 | HTL Limited | HTL |
| 17 | IBP Co. Limited | IBP |
| 18 | India Tourism Development Corporation | ITDC |
| 19 | Indian Petrochemical Corporation Limited | IPCL |
| 20 | ITI Limited | ITI |
| 21 | Kudremukh Iron Ore Co. Limited | KIOCL |
| 22 | Madras Fertilisers Limited | MFL |
| 23 | Mahanagar Telephone Nigam Limited | MTNL |
| 24 | Manganese Ore (India) Limited | MOIL |
| 25 | Modern Food Industries (India) Limited | MFIL |
| 26 | National Aluminium Co. Limited | NALCO |
| 27 | National Fertilisers Limited | NFL |
| 28 | National Hydro Power Corporation | NHPC |
| 29 | National Thermal Power Corporation Limited | NTPC |
| 30 | Neyveli Lignite Corporation Limited | NLC |
| 31 | Northern Coal Fields Limited | NCF |
| 32 | Oil India Limited | OIL |
| 33 | Oil & Natural Gas Corporation | ONGC |
| 34 | Pawan Hans Helicopters Limited | PHL |
| 35 | Power Grid Corporation of India Limited | POWERGRID |

| | | |
|----|--|-------|
| 36 | Rail India Technical & Economic Services Limited | RITES |
| 37 | Shipping Corporation of India Limited | SCI |
| 38 | South Eastern Coal Fields Limited | SECF |
| 39 | Steel Authority of India Limited | SAIL |
| 40 | Western Coal Fields Limited | WCF |

Zweite Liste – März 1997

| | | |
|----|--|----------|
| 1 | Hindustan Vegetable Oil Corporation Limited | HVOC |
| 2 | Nepa Limited | NEPA |
| 3 | Electronic Technology & Trade Dev. Corp. Limited | ET&TDC |
| 4 | Hindustan Prefab Limited | HPL |
| 5 | Ranchi Ashok Bihar Hotel Corporation Limited | R-ASHOK |
| 6 | Pyrities, Phosphates & Chemicals Limited | PPCL |
| 7 | Central Electronics Limited | CEL |
| 8 | Engineering Projects (India) Limited | EPIL |
| 9 | Utkal Ashok Hotel Corporation Limited | UL-ASHOK |
| 10 | Rehabilitation Industries Corporation Limited | RICL |

Dritte Liste – Oktober 1998

| | | |
|----|--|------|
| 1 | Minerals and Metal Trading Corporation | MMTC |
| 2 | State Trading Corporation of India Ltd | STC |
| 3 | Project & Equipment Corporation of India Ltd. | PEC |
| 4 | Hindustan Steel Works Construction Ltd. | HSCL |
| 5 | Metal Scrap Trade Corporation Ltd. | MSTC |
| 6 | Metallurgical and Engineering Consultants (1) Ltd. | MECL |
| 7 | National Mineral Development Corporation Ltd. | NMDC |
| 8 | Sponge Iron India Ltd. | SII |
| 9 | Paradeep Phosphates Ltd. | PPL |
| 10 | Mineral Exploration Corporation Ltd. | MEC |

Vierte Liste – Januar 1999

| | | |
|---|---|------|
| 1 | Heavy Engineering Corporation Ltd. (BIFR) | HEC |
| 2 | Hindustan Organic Chemicals Ltd. | HOCL |
| 3 | Hindustan Insecticides Ltd. | HIL |
| 4 | Indian Drugs & Pharmaceuticals Ltd. (BIFR) | IDPL |
| 5 | Hindustan Antibiotics Ltd. (BIFR) | HAL |
| 6 | Bengal Immunity Ltd. (BIFR) | BIL |
| 7 | Smith Stanistreet & Pharmaceuticals Ltd. (BIFR) | SSPL |
| 8 | Bengal Chemicals & Pharmaceuticals Ltd. (B1FR) | BCPL |

Fünfte Liste – April 1999

| | | |
|---|--|------|
| 1 | Bharat Heavy Electricals Ltd. | BHEL |
| 2 | CMC Ltd. | CMC |
| 3 | Rashtriya Chemicals & Fertilisers Ltd. | RCF |
| 4 | Rashtriya Ispat Nigam Ltd. | RINL |

Von der Regierung zwischenzeitlich aus den Listen herausgenommene Staatsunternehmen

| | | |
|---|---|-------|
| 1 | Bharat Earth Movers Limited | BEML |
| 2 | Bharat Electronics Limited | BEL |
| 3 | Garden Reach Shipbuilders and Engineers Limited | GRSEL |
| 4 | Hindustan Aeronautics Limited | HAL |
| 5 | South Eastern Coal Fields Limited | SECF |
| 6 | Western Coal Fields Limited | WCF |
| 7 | Northern Coal Fields Limited | NCF |
| 8 | CMC Limited | CMC |

Bereits zur Schließung beim Board for Industrial and Financial Reconstruction (BIFR) angemeldete Staatsunternehmen

| | | |
|---|--|------|
| 1 | Heavy Engineering Corporation Ltd. | HEC |
| 2 | Indian Drugs & Pharmaceuticals Ltd. | IDPL |
| 3 | Hindustan Antibiotics Ltd. | HAL |
| 4 | Bengal Immunity Ltd. | BIL |
| 5 | Smith Stanistreet & Pharmaceuticals Ltd. | SSPL |
| 6 | Bengal Chemicals & Pharmaceuticals Ltd. | BCPL |

Werner Draguhn (Hrsg.)

Indien 2001

Politik
Wirtschaft
Gesellschaft

Redaktioneller Beirat:

Prof. Dr. Michael von Hauff
Prof. Dr. Dietmar Rothermund
Dr. Christian Wagner

Beiträge von:

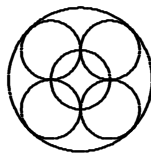
| | |
|---------------------------|-----------------------|
| Joachim Betz | Citha D. Maaß |
| Jagdish P. Bhati | Sonja Majumder |
| Elfriede Bierbrauer | Nina V. Michaelis |
| Dirk Bronger | Joachim Oesterheld |
| Jona Dohrmann | Helmut Reifeld |
| Alexander Fischer | Hans Christoph Rieger |
| Sushila Gosalia | Dietmar Rothermund |
| Michael von Hauff | Michael Schied |
| Heinrich Kreft | Ralf Schmid |
| Claudia Kruchten-Weinrich | Christian Wagner |
| Beate Kruse | Martin Z. Wilderer |
| Jürgen Lütt | Wolfgang-Peter Zingel |



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
HAMBURG

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Satz und Textgestaltung in L^AT_EX auf Linux: Ruth Cordes, Wiebke Timpe
Gesamtherstellung: Zeitgemäßer Druck CALLING P.O.D., Hamburg

ISSN 1436-1841
ISBN 3-88910-267-0
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2001



VERBUND STIFTUNG DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.

Anfragen zur Asien-Literatur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: (040) 42834 598 - Fax: (040) 42834 512).